

# Kiista oppivelvollisuudesta kertoo rakenteellisesta välinpitämättömyydestä

MATTI RIMPELÄ

Parin viime vuoden kuluessa on keskusteltu vilkkaasti oppivelvollisuuden pidentämisestä. Hallitusohjelmassa sovittiin oppivelvollisuuden jatkamisesta vuodella, ja ministeriö on valmistellut hallituksen esitystä perusopetuslain muuttamiseksi. Luonnosta hallituksen esitykseksi on arvioitu varsin kriittisesti koulutuspolitiikan ja opetuksen kentissä. Kriitiikin ydinteemat tiivistyivät Helsingin Sanomien Vieraskynässä ja sitä seuranneessa pääkirjoituksessa.

Peter Johnson ja Pasi Sahlberg väittivät Vieraskynä-kirjoituksessaan 20.8.2014, että esitys oppivelvollisuuden jatkamisesta kertoo pinnallisesta, poukkoilevasta ja näköalattomasta koulutuspolitiikasta. Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 21.8.2014 kutsuttiin oppivelvollisuuden jatkamista ”pulpettipakoksi”. Esityksen suurimpina puutteena pidettiin sen institutionaalisuutta. Vaihtoehdoksi esitettiin rätätälöintiä aiempien vuosien aikana. Pääkirjoituksen mukaan hallituksen kannattaisi kuunnella enemmän opetuksen käytännön ammattilaisia. Loppukesän 2014 budjettiriihessä hallitus päätti luopua oppivelvollisuusiän jatkamisesta.

En ole koulutuspolitiikan asiantuntija. Tarkastelen keskustelua oppivelvollisuudesta lapsipolitiikan ja lapsi- ja nuorisotutkimuksen näkökulmista. Nämä yhdistäen nostaisin laajaksi ydinkysymykseksi sukupolvien uusiutumisen: millä tavoin julkisen vallan tulisi viisaasti tukea lasten ja nuorten kehittymistä hyväksi ja hyödylliseksi aikuisiksi, siinä tulevaisuuden yhteiskunnassa, jossa he aikanaan kohtaavat aikuisuuden vaatimukset?

Oppivelvollisuusiän jatkamisesta on keskusteltu jo yli neljäkymmentä vuotta. Jo vuoden 1971 koulutuskomitea esitti 12 vuoden op-

pivelvollisuutta.<sup>1</sup> Nuorisokoulua kehiteltiin 1980–1990-luvuilla. Useissa maissa oppivelvollisuus alkaa aikaisemmin ja jatkuu pidempään kuin Suomessa.

Pidän oppivelvollisuuden nykyisiä ikärajoja tyypillisinä esimerkkeinä julkisen vallan luutu-neista instituutioista, joita ylläpitää rakenteellinen välinpitämättömyys. Keskustelu oppivelvollisuusiästä ei saisi päättyä, vaikka hallitus luopuikin jatkamisesityksestä. Päinvastoin nyt on mahdollisuus ilman poliittisia paineita syventyä tähän kysymykseen. Kun lähtökohtina ovat lapsipolitiikan kokonaisuus yhdessä lapsi- ja nuorisotutkimuksen kanssa, vuoden 1971 koulutuskomitean esitys 12 vuoden oppivelvollisuudesta tuntuu – päivitettyinä – erittäin ajankohtaiselta. Sitä hieman laajentaen esitän, että *julkisen vallan tulisi suunnitelmallisesti tukea sukupolvien uusiutumista* ainakin 20. ikävuoteen saakka. Seuraavassa perustelujani.

## Sukupolvien uusiutuminen ja sen tukeminen

Väestö voidaan ymmärtää luonnonvaraksi, joka jatkuvasti uusiutuu ja kuluu. Uusiutumisen ytimessä ovat lasten syntyminen ja heidän vartumisensa aikuisiksi sekä uutena tekijänä globaalistuvassa maailmassa myös lapsiperheiden maahanmuutto. Sukupolvien uusiutumisen tukeminen on ymmärrettävä investoinniksi.<sup>2</sup> Muuten julkiseen valtaan kriittisesti suhteutuvat talousliberaalitkin katsovat, että sukupolvien uusiutu-

<sup>1</sup> Uudistus hautautui, koska 1970-luvun oloissa pelättiin, että se pitäisi nuoria liian pitkään työvoiman ulkopuolella.

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi Lapsen oikeuksien julistus, joka ratifioitiin Suomessa 1990-luvun alussa.

miseen tukeminen on kansantalouden kilpailukyvyyn kannalta viisas investointi.

Tänään syntyvät tulevat työikään vasta 2030-luvun loppupuolella. Pitkäaikaisissa seurantalututkimuksissa on todettu lapsuuden elinolojen ja kokemusten ennakoivan työkykyä, hyvinvointia ja sairastuvuutta myöhäiseen ikään saakka. Kansantalouden tilinpidossa viisaalle investoinnille sukupolvien uusiutumiseen voidaan saada tuottoa jopa vuosikymmenien päähän tulevaisuuteen.

Tuki sukupolvien uusiutumiseen kohdistuu lapsiperheisiin, lapsiin ja nuoriin, iän mukaan perhesuunnittelusta 30. ikävuoteen saakka. Investoinnit jakautuvat laajasti yhdyskuntasuunnittelusta ja lapsiperheille suunnatuista tulonsiirroista lastensuojelun sijaishuoltoon, koulutukseen ja nuorten työllistämiseen ja erikoissairaanhoidon.

Suomessa julkinen valta on jo 1800-luvulta alkaen investoinut sukupolvien uusiutumiseen. Väestöpoliittinen intressi ja sitä tukeva kansallinen konsensus suuntautuivat 1970-luvulle saakka lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointiin. Ensimmäisenä tehtävänä oli äitiys- ja lapsikuolleisuuden vähentäminen. Seuraavaksi investoitiin laajemmin lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin, koulutukseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Vähitellen mukaan tulivat myös nuoret ja erityinen nuorisopolitiikka. Viime vuosien kestopolitiikka ovat olleet lasten ja nuorten osallisuus, lapsiperheköyhyys, nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja nuorisotakuu.

Miten paljon Suomessa investoidaan sukupolvien uusiutumiseen? Kukaan ei tiedä. Sektoroitunut ja organisaatiokeskeinen tilinpito ei tuota kokonaiskuvaa julkisen vallan investoinneista sukupolvien uusiutumiseen. Tämä ei ole vain Suomessa ominainen ongelma, vaan se kohdataan kaikissa maissa. Siksi Lapsen oikeuksien sopimuksessa on 1990-luvulta alkaen kiinnitetty erityistä huomiota julkisen vallan investointien tarkasteluun kokonaisuutena. Ensin puhuttiin lapsibudjetoinnista, ja viime vuosina ydinkäsitteenä on ollut lapsiin suuntautuva julkisen vallan tuki (*Public Finance for Children*, PF4C). Unicef korostaa, että PF4C ei tarkoita erillistä budjettia lapsille, vaan kysymyksessä on julkisen talouden tilivelvollisuus lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Suomessa valtio ja kunnat eivät ole toistaiseksi ottaneet käyttöön väestölähtöistä budjetointia, josta lapsibudjetointi on yksi erityistapaus. Kun

tarkemmat tiedot julkisen vallan investoinneista puuttuvat, on pakko turvautua karkeisiin arvioihin. Niitäkin voidaan tehdä vain toisen asteen koulutukseen saakka. Siitä eteenpäin nuorille suunnatun tuen kokonaisuuden suuruusluokkaa ei saa toistaiseksi esiin edes peukalotuntumalla.

Oulun seudulla tehtyjen lapsibudjetointianalyysien mukaan kunnan käyttömenoista noin kolmannes suuntautuu alle 18-vuotiaisiin. Seudulla kunnat investoivat lasten tukeen ja palveluihin keskimäärin noin 12 000 euroa lasta kohhti vuosittain ja yhteensä yli 200 000 euroa syntymästä 18. ikävuoteen. Vaihtelu on suurta, ja suurimmillaan investoinnit yhteen monilapsiseen perheeseen ennen lasten 18. ikävuotta saattavat nousta jopa miljoonaan euroon. Kun kunnan käyttömenojen lisäksi otetaan mukaan lapsiperheen palvelut kokonaisuutena ja myös tulonsiirrot, karkea arvioni on, että julkisen vallan tuki sukupolvien uusiutumiseen 20 vuoden ikään saakka on tänä vuonna ainakin 20 miljardin euron suuruusluokkaa. Jos mukaan otetaan nuoret 30 ikävuoteen saakka, rohkenen arvioida, että julkisen vallan investoinnit sukupolvien uusiutumiseen ovat suuremmat kuin julkisen vallan osuus sosiaali- ja terveyshuollon kokonaiskustannuksista.<sup>3</sup>

Miten edellä tämä liittyy koulutuspolitiikkaan ja oppivelvollisuusikään? Oulun seudun kunnissa varhaiskasvatuksen ja koulutuksen yhteenlaskettu osuus alle 18-vuotiaiden palvelukustannuksista oli yli 70 prosenttia, kun taas sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus oli vain noin 20 prosentin suuruusluokkaa. Koulutus on julkisen vallan tärkein yksittäinen investointi sukupolvien uusiutumiseen.

## Menestyksestä rakenteelliseen välinpitämättömyyteen

Kansantalouden kilpailukyvyyn kannalta on kyseenalainen, ovatko julkisen vallan investoinnit sukupolvien uusiutumiseen järjestetty viisaasti. Poliitiikka-analyysin kehityksessä voidaan kysyä, miten valtio ja kunnat ovat onnistuneet lapsi- ja nuorisopolitiikassa? Entä miltä näyttää tulevaisuus ja erityisesti julkisen vallan valmius kohdata 2020–2030-lukujen haasteet, kun talouskasvu

<sup>3</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenot olivat 25,8 miljardia vuonna 2012.

hidastuu tai jopa pysähtyy.

Viime vuosisata oli lapsi- ja nuorisopolitiikan menestystarinaa. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointi lisääntyi 1980-luvulle saakka. Kansainvälisissä vertailuissa ei juuri löydy maata, jossa kehitys olisi tässä suhteessa ollut yhtä myönteistä kuin Suomessa.

Myönteiseen kokonaiskuvaan tuli säröjä 1990-luvulla. Lastensuojelun, erityisopetuksen ja lapsi- ja nuorisopsykiatrian kuormitus alkoi kasvaa. Nämä trendit ovat jatkuneet viime vuosiin saakka. Uutena haasteena on polarisoituminen monessa suunnassa. Kun suuri enemmistö lapsista ja nuorista voi yhä paremmin, kasvava vähemmistö ajautuu yhä varhaisemmin ongelmälähtöisten palvelujen asiakkaisiksi. Palvelukuormituksella mitattu pahoinvointi kasautuu perheisiin ja siirtyy sukupolvelta toiselle. Uutta on näin mitatun pahoinvoinnin lisääntyvä polarisoituminen asuinalueiden, koulujen ja oppilaitosten välillä.

Parin viime vuosikymmenen huolestuttavaa kehitystä on selitetty 1970-luvun lamalla. Julkisen vallan investoinnit sukupolvien uusiutumiseen ovat kuitenkin jo pitkään ylittäneet reaalisestikin 1990-luvun lamaa edeltäneen tason ja siitä huolimatta kielteinen kehitys jatkuu. Lasten ja nuorten ongelmälähtöisten palvelujen käyttömenot ovat kasvaneet keskimääräistä nopeammin. Niihin on 1990-luvulta alkaen sijoitettu yli miljardi uutta euroa. Väestötutkimusten mukaan lapsiperheiden, lasten ja nuorten pahoinvointi ei ole lisääntynyt läheskään niin paljon kuin ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormitus. Kielteisen kehityksen selityksiä on syytä hakea myös muualta kuin 1990-luvun lamasta.

Lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluissa nähtiin uusia ongelmia jo 1970-luvun lopussa. Kasvun rinnalle nousi huoli kokonaisuuden hallinnasta. Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitea katsoi, että perhe- ja lapsipolitiikalle oli ollut ominaista lyhytjännitteisyys ja sattumanvaraisuus.

Lastensuojelutoimikunta raportoi vuonna 1985 palvelujen lisääntymisestä, mutta esitti samalla huolensa kasvun kääntöpuolesta, palvelut alkoivat yhä enemmän eriytyä. Ihmisten avun tarpeen ja perheiden pirstoutuminen palveluissa tuntuivat eniten siellä, missä tuen tarve oli suurin. Toimikunta suositti hallintokuntien yhteistyön syventämistä.

Lasten oikeuksien sopimuksen edellyttämässä maaraportissa YK:lle vuonna 1994 todettiin, että lukuisat esitykset eivät olleet tuottaneet odotettuja tuloksia. Hallinnonalojen pitkälle edennyt sektoroituneisuus aiheutti rakenteellista välinpitämättömyyttä. Sektoroituneessa rakenteessa oli vaikea luoda periaatteita ja käytäntöjä, joilla yhteen sovitettaisiin lasten ja nuorten palveluja.

Valtionohjauksen purkamisen tuloksena kuntien strategiset vastuut lisääntyivät vuodesta 1993 alkaen. Valtion johdolla kehitettiin informaatio-ohjausta ja suositeltiin kunnille hyvinvointipoliittisia ohjelmia, joiden tavoitteiden ja sisällön ohjaus jäi kuitenkin hajanaiseksi.

Käytännössä lapsi- ja nuorisopoliittisen keskustelun painopiste siirtyi kokonaisuuden hallinnasta yhä enemmän yksittäisiin ongelmiin. Tämä siirtymä näkyy esimerkiksi hallituksen lapsipoliittisessa selonteossa eduskunnalle vuonna 2002 ja sitä edeltäneessä Stakesin raportissa *Mikä lapsiamme uhkaa?*

Päinvastoin kuin vuoden 1994 maaraportissa, hallituksen lapsipoliittisessa selonteossa todettiin, että suomalaisen yhteiskunnan perusrakenne lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi on edelleen toimintakuntoinen. Keskeisiksi ongelmiksi nähtiin syntyvyyden kehitys, lapsiperheiden toimeentulo, lasten ja nuorten syrjäytyminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen.

Kokonaisuuden hallintaan kiinnitettiin huomiota, mutta painottaen alue- ja kuntatasoa. Tavoitteeksi asetettiin, että jokaisella kunnalla on lapsipoliittinen ohjelma vuoteen 2005 mennessä. Rakenteiden ongelmiin esitettiin vastaukseksi laaja-alaista yhteistyötä eli toistettiin 1980-luvun lastensuojelutoimikunnan ehdotukset.

Nopeasti kasvava tutkimustieto on 1980-luvulta alkaen muuttanut tulkintoja lasten aikuisumisesta. Yleisen kehityksen tukemisen rinnalle on noussut ongelmälähtöisyys. Myönteistä on ongelmien tunnistaminen ja hoidon tehostuminen, mutta ei-toivottuna sivuvaikutuksena on ollut poislähtämisen kulttuuri. Kun ammattihenkilöt ovat antaneet ongelmalle nimen, usein ajatellaan, että samalla vastuu siirtyy perheeltä ja universaalipalveluilta ongelmiin erikoistuneille ammattihenkilöille.

Samanaikaisesti perheiden elinolojen tunteminen ja luottamusta rakentava pitkäkestoisesta vuorovaikutus on jäänyt sivuun. Niiden sijalle on tullut yhä tarkempi ongelmien määrittä-

ly ja siihen perustuva erikoistunut tuki. Kasvava osa lapsista ja nuorista on opetettu vastaanotto- palveluiden asiakkaiksi sen sijaan, että mahdollisiin ongelmiin olisi vastattu heidän kehitysyhteisössään. Kun samalla organisaatioyksiköt ovat kasvaneet, tuloksena on ollut ammattihenkilöiden etääntyminen lapsiperheiden, lasten ja nuorten arjesta.

Jo kolmen vuosikymmen ajan on toistettu huolta lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen hajanaisuudesta. Uusiin haasteisiin on toki pyritty vastaamaan, mutta luutuneet institutiot ja niiden vakiintuneet valtarakenteet säilyttäneen. Yhä uudelleen ja uudelleen on vastaukseksi esitetty moniammatillista yhteistyötä, verkostoitumista ja hallintorajojen ylittämistä.

Tuen ja palvelujen rakenteiden uudistamistarpeista on keskusteltu vähemmän, vaikka sitä on yksittäisissä puheenvuoroissa esitetty. Sukupolvien uusiutumisen ja sen tukemisen näkökulmista tämä tarkoittaa rakenteellisen välinpitämättömyyden jatkumista ja jopa voimistumista julkisen hallinnon kaikilla tasoilla.

Palvelukuormituksen jatkuvaa kasvua ei mielestäni ensisijaisesti selitä pahoinvoinnin lisääntyminen eikä 1990-luvun alun lama. Todennäköisempiä selittäjiä ovat palvelurakenteen pirstoutuminen, kasvava ongelmalähtöisyys sekä irtautuminen yhteisöjen, perheiden, lasten ja nuorten arjesta, joiden yhteisenä tuloksena on palvelujen tehokkuuden ja vaikuttavuuden rapautuminen.

## Pärjäämiskyky monimutkaistuvassa maailmassa

Lapsen varttumisessa aikuiseksi keskeinen käsite voisi olla *pärjäämiskyky*, joka voidaan johtaa työkyky-käsitteestä Juhani Ilmarisen kehittämää talomallia soveltaen. Pärjäämiskyky ei ole yksilön ominaisuus vaan kuvaa lapsiperheen, lapsen ja nuoren kykyä selviytyä menestyksellisesti ympäröivän yhteiskunnan asettamassa kehityksessä.

Ekologista tulkintaa soveltaen voidaan todeta, että lasten ja nuorten *kasvuympäristö* koostuu yhä useammasta *rinnakkaisesta kehitysyhteisöstä*, joita ovat esimerkiksi asuinalue, perhe, päiväkot, harrastukset, media ja koulu. Yhä useammat kehitysyhteisöt – erityisesti media – kilpailevat vanhempien kanssa lasten ja nuorten ajasta. Vanhemmuus ei ole hukassa, se on tullut vain vaikeammaksi. Samanaikaisesti julkiset palvelut

unohtivat kasvatuksen ja sen tukemisen ja keskittyivät vanhemmuuden kritiikkiin.<sup>4</sup>

On perusteltua syytä olettaa, että kasvuympäristöjen monimutkaistuminen jatkuu 2020- ja 2030-luvuille tultaessa. Samanaikaisesti työelämän muutokset ovat lisänneet aikuisuuden vaatimuksia. Vielä 1970-luvulla nuorille tarjoutui oppivelvollisuuden päättymiseen jälkeen monia mahdollisuuksia työllistymiseen ilman koulutuksessa jatkamista, mutta nykyisin mahdollisuuksia on erittäin vähän – ja 2020-luvulla niitä tuskin on lainkaan.

Mitä kasvuympäristöjen monimutkaistuminen ja aikuisuuden vaatimusten kasvaminen tarkoittavat lasten ja nuorten pärjäämiskyvyn näkökulmasta? Vaikka lasten biologinen kehitys on hieinan varhaistunut, heidän psyykinen ja sosiaalinen aikuistuminen suhteessa kasvuympäristön vaatimuksiin on hidastunut. Menestyksellinen selviytyminen monimutkaistuvassa ympäristössä vaatii huomattavasti kehittyneempiä valmiuksia kuin esimerkiksi silloin kun nykyiset oppivelvollisuusikärajat säädettiin.

Julkisen vallan tuet ja palvelut rakentuvat pääosin kronologisen iän mukaan siitä huolimatta, että lapset varttuvat aikuisiksi varsin vaihtelevia polkuja. Murrosiän biologisessa kypsymisessä voi olla 3–4 vuoden luonnollisia vaihe-eroja, ja samanlaisia vaihe-eroja on myös esimerkiksi sosiaalisten kompetenssien kehityksessä. Yhdistettynä yhteiskunnan monimutkaistumiseen tämä tarkoittaa, että yhä suurempi osa hitaasti kehittyvistä nuorista joutuu kohtaamaan aikuisuuden kasvavat vaatimukset ennen kuin he ovat saavuttaneet niiden edellyttävän pärjäämiskyvyn.

Oppivelvollisuuden päättymisen 16 vuoden iässä tarkoittaa, että samalla päättyy julkisen vallan vastuu ikäluokan kaikkien nuorten aikuistumisen tukemisesta. Yläikärajalla oli aikanaan hyvät perustelut. Kasvuympäristön ja työelämän muutokset ovat kuitenkin ratkaisevasti kiristäneet 17–19-vuotiaiden selviytymisen ehtoja. Näistä ikävuosista on tullut uusi, neljäs kasvun ja kehityksen kriisivaihe – erityisesti silloin kun aikuistuminen on edennyt keskimääräistä hitaam-

4 Perhekasvatusta pidettiin 1980-luvulla lapsiperheiden ja lasten palveluiden kaikkien ammattihenkilöiden perustehtäviin kuuluvana osaamisalueena, josta valmistui useita työryhmäselvityksiä. Perhekasvatus oli myös mukana perusopetuksen opetussuunnitelmassa. 1990-luvulla perhekasvatus ja kasvatuksen tukeminen katosivat ammatillisesta kirjallisuudesta ja tilalle tuli vanhemmuus.

min tai siihen on sisältynyt muita haasteita.<sup>5</sup> Saatuttaakseen aikuisuuden vaatimusten mukaisen pärjäämiskyvyn nämä nuoret tarvitsevat suunnitelmallisesta tukea huomattavasti pidempään kuin siinä yhteiskunnassa, jossa nykyiset oppivelvollisuusikärajat säädettiin.

## Miksi räätälöinti ei onnistu?

Oppivelvollisuusiän jatkamisen kritiikot ovat esittäneet vaihtoehdoksi tuen tarpeen varhaista tunnistamista ja sen räätälöintiä yksilöllisen tarpeen mukaan. Ongelmien varhainen tunnistaminen ja varhainen tuki tulivat lasten ja nuorten palvelujen ydinkäsitteiden joukkoon 1990-luvulla rinnan ongelmalähtöisyyden voimistumisen kanssa.

Räätälöityä varhaista tukea on tarkasteltava universaalipalvelujen kokonaisuuden kehityksessä. Suomessa on jo 1940-luvulta alkaen rakennettu kansainvälisessä vertailussa ainutlaatuisen kattava tuen tarpeen arviointi raskauden alusta oppivelvollisuuden päättymiseen. Jokaista lasta ja laajojen terveystarkastusten myötä myös lapsiperhettä arvioidaan neuvoloissa ja opiskeluterveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Universaalipalvelujen ohjeissa veloitetaan järjestämään palvelut yksilöllisen tarpeen mukaan. Jos tämä universaalipalvelujen seuranta ja arviointi toimii laadukkaasti, tuen tarpeen ei pitäisi tulla yllätyksenä.

Oma kysymyksensä on tuen järjestäminen, kun sen tarve todetaan. Lukuisten selvitysten mukaan tuki on jo 1980-luvulta alkaen tullut liian myöhään ja hajanaisena. Tärkein selittäjä on mielestäni palvelurakenne. Se haastaa tuen järjestäminen yksilöllisen tarpeen mukaan. Palvelurakenne perustuu kronologiseen ikään. Sektoroituminen on syventynyt, ongelmalähtöisyys on vahvistunut ja ammattihenkilöstö etäantynyt lapsiperheiden, lasten ja nuorten arjesta.

Palvelurakenteen ikäsidonaisuus korostuu koulutuksessa. Piilo-odotuksena on, että kaikki seitsemänvuotiaat ovat kypsiä siirtymään varhaiskasvatuksesta luokkamuotoisen peruskoulun ja

etenemään oman ikäluokkansa mukana. 13-vuotiaiden oletetaan omaavan riittävät valmiudet selviytyä jaksotetussa aineopetuksessa ja 16-vuotiaiden odotetaan kykenevät kohtuullisen tasavertaisesti kilpailemaan toisen asteen koulutuksesta.

Kronologiseen ikään perustuva rakenne on ristiriidassa tuen yksilöllisen räätälöinnin kanssa. Normaalin rajat ovat kaventuneet. Luonnollinen poikkeaminen vuosiluokan keskimääräisestä määrittämään usein erikoistunutta ammatillista osaamista edellyttäväksi ongelmaksi.

Sektoroituneisuuden tuottamat ongelmat korostuvat tietojen ja talouden hallinnassa. Jokaisella organisaatiolla ja jopa niiden sisällä ammatitryhmillä on omia tietojärjestelmiä, joiden taso vaihtelee paperisista kehittyneisiin sähköisiin rekistereihin. Tuen yksilöllinen räätälöimisen suurimmaksi esteeksi esitetäänkin usein tietohallinnon hajanaisuus. Tilikartat jakautuvat lukemattomiin momentteihin eikä esimerkiksi yhden perheen tai lasten tuen kokonaiskustannuksista ole kenellekään kokonaiskäsitystä.

Tässä rakenteessa erityisessä vaarassa ovat keskimääräistä kehityksestä poikkeavat ja erityisesti hitaasti aikuistuvat lapset ja nuoret, joista noin kaksi kolmannesta on poikia. Ensimmäinen suurempi kynnys tulee vastaan sosiaalisissa kompetensseissa oppivelvollisuuden alkaessa. Hitaasti kypsyvät eivät ole valmiita selviytymään ensimmäisen luokan sosiaalisessa kentässä. Monet pojat reagoivat tässä tilanteessa häiriköimällä, ja tytöille on tunnusomaista kääntyminen sisäänpäin.

Toinen kynnys kohdataan oppivelvollisuuden päättyessä. Perusopetuksen tuottamat valmiudet jäävät monista eri syistä armovitosten varaan. Psykkinen ja sosiaalinen kehitys ovat pahasti kesken suhteessa aikuistumisen kasvaviin vaatimuksiin.

Aikuiset tunnistavat useimmiten ongelmia tilanteissa, joissa on syntynyt kitkaa lapsen yksilöllisen kehityksen ja vallitsevan palvelurakenteen välillä. Kolmen vuosikymmenen ajan on kitkan katsottu johtuvan ensisijaisesti lapsista ja heidän perheistään ja edellyttävän ongelmalähtöistä erityisosaamista. Kitkan kasvaessa ei ole analysoitu palvelurakenteen mahdollista osuutta sen syntymiseen, vaan voimavarat on suunnattu lasten soveltamiseen räätälöidyillä tuella luutuneen palvelurakenteen vaatimuksiin.

<sup>5</sup> Lapsen kehityksessä vuorottelevat kriittiset vaiheet ja tasanteet. Kolme ensimmäistä kriittistä vaihetta voidaan ajoittaa pariin ensimmäiseen ikävuoteen sekä keskimäärin ikävuosiin 5–8 ja 11–14. Kriittisissä vaiheissa on erityisesti varmistettava lapsen ja nuoren kehitysyhteisöjen jatkuva kasvatuskumppanuus.

## Suuri epäoikeudenmukaisuus

Rakenteellinen välinpitämättömyys korostuu oppivelvollisuuden päättyessä erityisesti niiden nuorten elämässä, jotka putoavat koulutuksesta. Julkinen valta on järjestänyt suunnitelmallisen polun ja sen rahoituksen kaikille toisen asteen koulutuksessa eteneville ja siitä eteenpäinkin. Viimeksi on oppilas- ja opiskelijahuoltolailla (1287/2013) varmistettu, että koulutuksessa jatkavat saavat tarvittaan räätälöityä tukea.

Julkisen vallan suunnitelmallinen kokonaisvastuu sukupolvien uusiutumisen tukemisesta päättyy kuitenkin 16. ikävuoteen. Millään taholla ei ole tästä eteenpäin kokonaisvastuuta niiden nuorten tukemisesta, jotka syystä tai toisesta putoavat koulutuksesta. He joutuvat rakentamaan elämänsä valtion, kuntien, Kelan, työvoimaviranomaisten ja monen muun tahon palvelujen, hankkeiden ja projektien viidakossa. Heille on arkista totta juuri se, mistä lastensuojelutoimikunta jo 1980-luvulla varoitti.

Oma kysymyksensä on niiden hitaasti kypsyvien tai muuten erilaisten nuorten eteneminen koulutuksessa, kun he onnistuvat saamaan opiskelupaikan. Oppilaitoksissa vaikuttaa valikoimisen ja poislähtetäminen kulttuuri, jonka tuloksena vaatimattomilla valmiuksilla sisään tulleet opiskelijat ajautuvat keskeyttämiseen. Rakenteellinen epäoikeudenmukaisuus koskee huomattavasti suurempaa osaa nuorista kuin vain sitä vajaan kymmenen prosentin osuutta, joka jää alun perin toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle.

Tämä tilanne on suomalaisen yhteiskuntapolitiikan suurimpia epäkohtia. Julkisen vallan tuki nuorille suhtautuu käänteisesti tarpeeseen: suunnitelmallisesti, eniten ja pisimpään niille, joilla muutenkin menee hyvin, eikä mitään suunnitelmallista niille, jotka eniten tukea tarvitsevat.

Tällainen rakenne oli hyväksyttävissä 1950–1960-luvuilla, jolloin 17-vuotiailla oli vielä koulutuksen lisäksi tarjolla useita muita työllistymisen ja toimeentulon polkuja. Tänäpäin se kohtelee erittäin epäoikeudenmukaisesti niitä nuoria, jotka syystä tai toisesta eivät onnistu etenemään toisen asteen koulutuksessa.

## Universaalipalvelua ja ongelmalähtöistä tukea

Lasten ja hyvinvoinnin menestystarina perustui viime vuosisadalla paljolti universaalisuuteen ja kattavuuteen. Suomessa toteutettiin kansallista tilaaja-tuottajamallia, jossa valtio tilasi ja kunnat toteuttivat. Näin varmistettiin alueellista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Jos ensin hyväksytään, että myös hitaasti aikuistuvat nuorten tarvitsevat suunnitelmallista tukea 16. ikävuoden jälkeen, seuraava kysymys keskittyy strategiaan. Tarjolla on kaksi vaihtoehtoa: universaalinen ja ongelmalähtöinen.

*Universaalinen strategia* tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta tukea kaikkien nuorten aikuistumista oikeudenmukaisesti siihen saakka, että he ovat saavuttaneet kohtuullisen pärjäämiskyvyn aikuisuuden haasteiden kohtaamisessa niin henkilökohtaisessa elämässään kuin koulutuksessa ja työllistymisessään. Tässä strategiassa yhdistyvät yhtäältä julkisen vallan velvollisuus tarjota tukea ja nuoren oikeus saada tukea sekä toisaalta nuoren velvollisuus yhdessä räätälöidä omaa polkua aikuisuuteen ja myös pyrkiä sitä suunnitelmallisesti etenemään. Toissijainen kysymys on, kutsutaanko sitä oppivelvollisuudeksi, nuorisotakuuksi tai jollakin muulla nimikkeellä.

Universaalisuus on tähän saakka ollut tärkeä periaate erityisesti koulutuspolitiikassa. Perusopetuksessa on pyritty vahvistamaan tehostettua ja erityistä tukea niin, että eriytynyt erityisopetus vähenee. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että julkisen vallan tuki järjestetään oikeudenmukaisesti kaikille nuorille tarpeen mukaan ainakin 20 vuoden ikään saakka. Erityisesti panostetaan hitaasti aikuistuvien tukeen siitä lähtien kun tuen tarve tiedostetaan, usein jo varhaisesta lapsuudesta alkaen. Räätälöity tuki toteutuu mahdollisimman paljon peruspalvelujen sisällä ilman eriyttämistä ja leimaamista erityispalvelujen asiakkaaksi.

*Ongelmalähtöisessä strategiassa* keskitytään niihin nuoriin, jotka uhkaavat jäädä tai ovat jo jääneet toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle. Heidän epäonnistumisen syitä haetaan enemmän yksilöllisestä kehityspolusta kuin tarjolla olevien palvelujen rakenteista ja toimintatavoista.

Nykyisen oppivelvollisuusiän päättymiseen saakka ongelmalähtöistä tukea voidaan varsin tehokkaasti räätälöidä ja yhdistää universaalipalveluihin. Oppivelvollisuuden päätyttyä edessä on väistämättä eriyttäminen. Julkinen valta vas-

taa tuen järjestämisestä koulutuksessa eteneville, mutta oppivelvollisuuden päättyessä kunnan suunnitelmallinen vastuu koulutuksesta putoaville päättyy. Tarjolla toki on laaja kirjo eriytyneitä palveluja, joita nuoret ansaitsevat ongelmillaan.

Oma kokemukseni tukee vahvasti universaalisuutta ja sen sisään integroitua ongelmalähtöistä tukea. Uusien sukupolvien tukemisessa on vain harvoin onnistuttu vähentämään ongelmia niihin keskittyvillä varhaisella tuella ja eriytetyillä palveluilla.

## **Osaoptimoinnin sijaan aikuisuuteen jatkuva kokonaisuus**

Lapsiperheiden, lasten ja nuorten tuen ja palvelujen lukuisat organisaatioyksiköt ja niiden eriytynyt talouden hallinta johtavat väistämättä julkisen vallan kokonaisvastuun hämärtymiseen. Kun talouden kiristyminen vaatii jokaista organisaatiota keskittymään ydintehtäviinsä, osaoptimointi lisääntyy.

Neuvolassa ei tiedetä eikä ehkä kannetakaan vastuuta lapsen selviytymisestä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen kokemukset ja tiedot eivät taas välttämättä välity neuvolaan. Varhaiskasvatus ei saa palautetta eikä kanna vastuuta lapsen edistymisestä perusopetuksessa. Perusopetuksen polku voi katketa useitakin kertoja.

Nuorten kannalta pulmallista on peruskoulun ja myös kunnan vastuun katkeaminen oppivelvollisuuden päättyessä. Oppivelvollisuuteen ja muihin sen aikaisiin kunnan palveluihin ei sisälly minkäänlaista takuuaikaa – puhumattakaan kustannusvastuusta siitä tuen ja palvelujen tarpeesta, joka aiheutuu aikaisemmista laiminlyönneistä.

Julkisen vallan tukea sukupolvien uusiutumiseen olisi tarkasteltava, johdettava ja arvioitava kokonaisuutena ainakin 20. ikävuoteen saakka. Juuri tästä syystä YK:n lasten oikeuksien sopimuksen soveltamisessa on sen ratifioineille maille – siis myös Suomelle – suositeltu jo 1990-luvulta alkaen lapsibudjetoitua, eli kaikkien lapsille suunnattujen voimavarojen tarkastelua kokonaisuutena julkisen vallan taloudessa. Samalla tavalla olisi otettava käyttöön myös nuorisobudjetoitua, eli julkisen tuen tarkasteleminen kokonaisuutena 30. ikävuoteen saakka.

Jos kunnat olisivat vastuussa sukupolvien uusiutumisen tukemisesta 30. ikävuoteen saakka

ja investointeja sukupolvien uusiutumiseen johdettaisiin kokonaisuutena, niiden kiinnostus tuen tehokkaaseen ja varhaiseen räätälöimiseen varhaislapsuudesta alkaen lisääntyisi. Läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus pakottaisivat kohtaamaan laiminlyönneistä ja tehottomuudesta nuorisoiästä seuraavat kustannukset.

Rohkenen karkeasti arvioida, että sukupolvien uusiutumisen tukemisessa on mahdollista saavuttaa jopa miljardiluokan säästöjä, jotka ovat kansantalouden kokonaisuudessa paljon suurempia kuin realistisesti odotettavissa olevat tuotot sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksista. Elämänkulun kehityksessä viimeksi mainitut keskittyvät auringonlaskuun, kun taas sukupolvien uusiutumisen viisaampi tukeminen pidentää työuria ja vähentää häiriöpalvelujen kuormitusta vanhuuteen saakka.

## **Hienosäädöstä laajaan systeemiseen uudistumiseen**

Viiden kunnan (Hämeenlinna, Pieksämäki, Oulu, Sastamala ja Tampere) lapsi- ja nuorisopolitiikasta vastaavat sekä joukko muita asiantuntijoita ovat kokoontuneet vuodesta 2011 alkaen useisiin työkokouksiin pohtimaan, mitä tarkoittaa lapsiperheiden, lasten ja nuorten nostaminen aidosti kunnan palvelujen keskiöön (ns. Lanupol-yhteistyö). Vuoden 2012 lopussa todettiin, että yhteistyö, verkostoituminen ja hallintorajojen ylittäminen ovat välttämättömiä, mutta ne eivät riitä. Vaikuttuneen rakenteen hienosäädöstä on siirryttävä pitkäkestoiseen ja laajaan systeemiseen uudistumiseen. Tämä tarkoittaa kaikilla tasoilla rakenteiden, tiedon ja talouden hallinnan, johtamisen ja osaamisen sekä toimintatapojen ja kulttuurien uusiutumista vastaamaan 2020- ja 2030-lukujen haasteisiin.

Lanupol-yhteistyön ehdotuksia perusteluineen esiteltiin kesäkuussa 2013 valtioneuvoston kanslian II ideapajassa pääministerin esikunnalle. Ehdotuksena oli, että kuntien lasten ja nuorten palveluiden rakenteen, sisällön, budjetoinnin ja rahoituksen uudistamiseksi käynnistetään valtakunnallinen tutkimus- ja kehittämishanke keikelukunnissa. Lasten ja nuorten palveluja koskevia säännöksiä tarkistetaan niin, että ne mahdollistavat kunnan lasten ja nuorten palvelujen järjestämisen ja johtamisen kokonaisuutena, yhteisen asiakasrekisterin universaalipalveluille, tie-

dolla johtamisen kehittämisen sekä sen, että kustannusvaikuttavuutta voidaan arvioida kokonaisuutena myös monituottajuudessa. Lisäksi ehdotettiin, että lasten ja nuorten palvelujen tutkimus- ja kehittämistyölle, kuntakokeilulle ja arviointitutkimukselle varmistetaan kokonaisrahoitus vuosille 2014–2017.

Uuden toimintamallin ja palvelurakenteen keskiössä olisivat lapsiperheet, lapset ja nuoret (raskauden alusta 29. ikävuoteen), heidän ennakoitua hyvinvointi- ja koulutushaasteensa 2020–2030-luvuilla sekä niihin vastaaminen kustannusvaikuttavasti käytettävissä olevilla voimavaroilla.

## Räätälöintiä uudessa rakenteessa

Kun hyväksytään rakenteelliseen uudistumisen välttämättömyys, seuraava kysymys on, miten lapsiperheet, lapset ja nuoret tulisivat siitä hyötymään. Kansantalouden tulevaisuuden kannalta on kysyttävä myös, parantuuko kustannusvaikuttavuus ja saavutetaanko voimavarojen kaventua jopa nykyistä parempia tuottoja investoimalla sukupolvien uusiutumiseen.

Universaalipalvelujen arjessa tuen tarve havaitaan lähes poikkeuksetta jo varhain, mutta tuen järjestämisessä on puutteita. Viime vuosina on kuitenkin useissa kunnissa asetettu kynnyksiä tuen saamiseen (esimerkiksi lastensuojelun asiakkuus edellytyksenä kodinhoitoapuun).

Keskeinen tehtävä näyttää olevan lähellä arkea toimivan tuen vahvistaminen. STM:n raportissa *Toimiva lastensuojelu* hahmoteltiin palvelujen kehittämistä, arviointia ja johtamista kokonaisuutena. Sektoreiden sijasta palvelut voitaisiin jakaa yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Lisäinvestointeja tulisi suunnata leimaamattoman yleisen tuen tehostamiseen, jolloin tuotto-odotuksena on, että vaativampien ongelmalähtöisten palvelujen kuormitus vähenee.

Useissa kunnista on jo saatu näyttöä siitä, että yleisen tuen tehostuessa erityisen tuen kuormitus ja kustannukset vähenevät. Ensin kuitenkin tarvitaan investointia, jolle voidaan odottaa tuottoa euroina muutaman vuoden kuluessa. Yleisen tuen tehostaminen voidaan jakaa viiteen tehtävään.

*Pärijäämisvalmennus.* Perheiden, lasten ja nuorten arjessa kohdataan usein tilanteita, joissa valmiudet eivät riitä selviytymään ympäristön asettamista tai muuten eteen tulevista haasteista. Lä-

heskään aina ei ole tarvetta erityiseen ongelmaa-määritykseen ja siitä lähtevään vaativaan ammattilliseen tukeen. Luotettavan aikuisen tuki arjessa riittää. Tätä kutsuisin pärjäämisvalmennukseksi, jonka tulisi sisältyä lasten ja nuorten kehitysyhteisöihin ja erityisesti perhetyöntekijöiden ja nuorisotyöntekijöiden tehtäviin.

*Kasvatusvalmennus.* Perhekasvatus eli vanhempien kasvatusosaamisen tukeminen kuului 1980-luvulla lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen kaikkien ammattihenkilöiden tehtäviin. Perhekasvatus siirrettiin kuitenkin 1990-luvulla marginaaliin. Sen sijaan alettiin puhua vanhemmuuden katoamisesta ja vanhempien uusavuttomuudesta. Kasvatusosaaminen tulisi uudelleen ottaa osaksi lapsiperheiden, lasten ja nuorten parissa toimivien ammattihenkilöiden ydintehtäviä. Kasvatusvalmennukseen on tarjolla uutta teknologiaa hyödyntäviä menetelmiä (esim. Turun yliopiston lastenpsykiatrian tutkimusyksikön kehittämä Voimaperheet-ohjelma).

*Leimaamaton perhetyö yhdistettynä peruspalveluihin.* Terveystietäjä parityöntekijöiksi neuvoloihin rekrytoidaan perhetyöntekijöitä, joilla ei ole vastaanottohuoneita (ns. Imatran malli). Muutetaan osa perusopetuksen koulunkäyntiohjaajista perhetyöntekijöiksi, jotka tukevat lasta ja vanhempia koulussa ja kotona. Universaalipalvelujen perhetyöntekijät toimivat erityistä tukea tarvitsevien perheiden palveluohjaajina (vrt. *personal trainer, key account manager*).

*Kodinhoitoapu.* Universaalipalveluihin sisällytetään leimaamatonta kodinhoitoapua.

*Nuorisotyö.* Etsivän nuorisotyön rinnalla kehitetään perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen integroitua nuorisotyötä. Nuorisotyöntekijät ottavat vastuun välituntiohjauksesta. Eri-tyistä tukea tarvitsevalle nuorelle osoitetaan 10–12 ikävuodesta alkaen henkilökohtainen nuorisotyöntekijä rinnalla kulkevaksi aikuiseksi, joka toimii tarvittaessa samalla tavalla palveluohjaajana kuin edellä esitettiin perhetyöntekijöiden toimivan.

## Oppivelvollisuuden pidentäminen oli avaus oikeaan suuntaan

Edellä kuvattuun kehykseen asetettuna oppivelvollisuuden jatkaminen vuodella oli politiikkatutkimuksen kielellä ”mahdollisuuksien ikkuna”, joka tällä kertaa taas sulkeutui. Osin ehkä siksi, että yhden vuoden jatkoa kuvattiin ratkaisuk-



si nuorten syrjäytymiseen eikä vain ensimmäiseksi askeleeksi, kun tavoitteeksi asetetaan luutuneen järjestelmän uudistaminen vastaamaan kustannusvaikuttavasti tulevien vuosikymmenten haasteisiin.

Keskustelu oppivelvollisuudesta ei saisi kuitenkaan pysähtyä hallituksen budjettiriihipäätökseen. Sitä tulisi jatkaa yhdistettynä kokonaisvastuuseen sukupolvien uusiutumisen tukemista.

Oppivelvollisuuskiista osoittaa, että Lasten vuoden 1979 komitean päätelmä lapsipolitiikan sattumanvaraisuudesta on edelleen ajankohtainen. Kun kokonaisuutta ei hallita, huomio keskittyy yksittäisiin toimintoihin ja ehdotuksiin, joita valmistellaan ja arvioidaan yhden hallinnonalan näkökulmasta ja joita kriitikot arvioivat pienistä ikkunoistaan ”paholaisen asianajajan silmälasilla” katsoen. Näin syntyvät alussa mainittujen Vieraskynä- ja pääkirjoituksen kaltaiset puheenvuorot. Sama esitys avautuu perusteltuna ja oikeansuuntautuneena, kun se ymmärretään ensimmäiseksi askeleeksi sarjassa uusia investointeja rakennemuutoksiin sukupolvien uusiutumisen tukemisessa.

Useissa kunnissa (esim. Hämeenlinna ja Imatra) on jo vuosia edetty suunnitelmallisesti uuteen rakenteeseen ja toimintakulttuuriin. Hidasteena kuitenkin ovat hallinnon sektoroituneisuus ja hajanaisuus ja ammattikuntien lukkiutuminen vakiintuneisiin valtasuhteisiin. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten tarpeisiin aidosti vastaavaa osaamisen yhdistäminen peruspalvelutiimeiksi törmää sektori- ja ammattikuntarakenteeseen. Po-

litiikkaohjelmat, neuvottelukunnat, työryhmäselvitykset, hankkeet ja muut hyvää tarkoittavat yritykset eivät ole onnistuneet muuttamaan rakenteellista välinpitämättömyyttä, jolle kelpaavat pienet ja valtasuhteet säilyttävät muutokset.

Vastatakseen menestyksellisesti sukupolvien uusiutumisen haasteisiin Suomi tarvitsee kohtuulliseen konsensukseen perustuvan ja riittävän pitkälle tukevaisuuteen suuntaavan lapsi- ja nuorisopolitiikan tavoiteohjelman. Sen tulee kattaa kaikki julkisen vallan investoinnit sukupolvien uusiutumiseen. Tavoiteohjelman valmistelu ja vahvistaminen eduskunnassa on saatava seuraavan vaalikauden hallitusohjelmaan. Yhtenä tavoitteena tulee olla jatkaa kunnan vastuuta nuorten suunnitelmallisesta tukemisesta ensin 18. ja seuraavaksi 20. ikävuoteen saakka. Valmistelu voisi lähteä liikkeelle vuoden 1971 koulutuskomitean esityksestä laajennetuksi oppivelvollisuudeksi ja nuorisokoulukehittelyistä yhdistettynä viime vuosien nuorisotakuuideoihin.

Kun pyritään ymmärtämään kokonaisuutta ja sen suhdetta tuleviin haasteisiin, suuretkin kunnat ovat liian pieniä näin vaatimaan tehtävään. Valtionhallinnon täytyy astua johtoon ja käynnistää sen hallinnassa olevien rakenteiden, osaamisen ja kulttuurien systeeminen uudistuminen. Tämä tarkoittaa, että päinvastoin kuin alussa mainitussa pääkirjoituksessa todetaan, ehdotusten institutionaalisuus ei ole haitta vaan välttämättömyys.